

La política exterior de América Latina y de Estados Unidos en una situación internacional de cambio

MARCOS KAPLAN

Este y otros trabajos recientes de Octavio Ianni constituyen importantes intentos de desarrollo y enriquecimiento de la llamada "Teoría de la dependencia", aportes significativos para su discusión en detalle y en profundidad. Permiten, al mismo tiempo, ubicar algunas de las principales insuficiencias de esta pretendida teoría y, por contraste, algunos de los niveles y aspectos prioritarios que deben ser rescatados y considerados en la elaboración de una estrategia de esfuerzo teórico y de investigación empírica que puedan desembocar eventualmente en la constitución de un instrumental más adecuado y de un cuerpo de conocimiento más abundante y fiable para el análisis, la explicación y la predicción de las relaciones internacionales de América Latina en un sistema mundial velozmente cambian-

te. Dada mi coincidencia básica con la mayoría de las tesis de Ianni, y la naturaleza de la reunión científica en cuyo marco se presenta este comentario, el examen crítico de algunas de las insuficiencias y vacíos de la "Teoría de la dependencia" que el trabajo de Ianni contribuye a revelar, en parte por acción y en parte por omisión, será mi principal objetivo.

I. LAS TESIS DE IANNI

Para un mejor encuadre del comentario, comienzo por resumir las tesis que Ianni presenta y fundamenta en los cinco capítulos de su extenso trabajo, a través de un reordenamiento y de una reformulación sintética que aspira a rescatarlas en lo esencial.

1) Desde la segunda guerra mundial, el gobierno y las corporaciones internacionales de Estados Unidos, los gobiernos y burguesías subalternas de América Latina, adoptan políticas

Nota: Este ensayo fue presentado por Marcos Kaplan, del Departamento de Sociología, Fundación de Bariloche, Buenos Aires, en el Seminario sobre las "Relaciones Políticas entre América Latina y Estados Unidos", celebrado en el Instituto de Estudios Peruanos, Lima, del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 1972, para comentar un trabajo de Octavio Ianni.

destinadas a preservarse de la influencia soviética y de los cambios que puedan afectar sus intereses propios.

A través de la "guerra fría", Estados Unidos continúa la "guerra civil internacional" de 1939-1945 por otros medios; delimita sus zonas de influencia en un mundo bipolarizado; asegura la expansión internacional del capitalismo norteamericano; extiende y asegura su hegemonía sobre los países latinoamericanos; trata de suprimir los antagonismos entre Estados Unidos y los países de la región y entre las clases dentro de cada uno de aquéllos.

Los gobiernos y burguesías subalternas de América Latina buscan la consolidación de sus posiciones, el logro de ventajas, el perfeccionamiento del *statu quo* contra las fuerzas de cambio que afecten los modos y estructuras de apropiación económica y de dominación política, por métodos reformistas o revolucionarios.

Ambos términos de la relación convergen así en la constitución de un *nuevo tipo de relaciones de dependencia*. El mismo se caracteriza por el reaglutinamiento de las fuerzas conservadoras y reaccionarias; la generalización y sistematización de las clases dominantes en el continente bajo la hegemonía norteamericana y según sus exigencias prioritarias; la continentalización de las clases y de sus contradicciones.

2) La convergencia de intereses, objetivos y estrategias requiere una doctrina e instrumentos y mecanismos operatorios.

La *doctrina*, caracterizada por el monolitismo y el maniqueísmo, incorpora e integra los conceptos e imágenes de la interdependencia y armonía de intereses y de la "asociación madura" entre Estados Unidos y los países latinoamericanos; de la seguridad mutua al nivel hemisférico; de la contrainsurgencia entendida como lucha contra la subversión externa e interna para la estabilidad y continuidad del orden establecido; todo ello bajo la tutela norteamericana. Un "imperialismo esclarecido" combina el lenguaje reformista con la práctica antirreformista y antirrevolucionaria, la diplomacia del dólar y la del garrote, las declaraciones de no intervención con una creciente ingerencia en los asuntos internos de los países latinoamericanos.

Los *instrumentos y mecanismos operatorios* comprenden ante todo las agencias gubernamentales y los organismos multilaterales (interamericanos y mundiales) de discusión, decisión y acción: OEA, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Alianza para el Progreso, ALALC, Fuerza Interamericana de Paz; sus asambleas, conferencias, resoluciones, acuerdos, informes e intervenciones. Estos instrumentos y mecanismos permiten la preservación y el perfeccionamiento de la ingerencia y de la hegemonía de Estados Unidos y la acentuación de la desigualdad entre los asociados. Posibilitan, sobre todo, el enmascaramiento, la reducción o la supresión de las ambigüedades y contradicciones inherentes a las relaciones imperialistas, bajo las apariencias de la igualdad, la multilateralidad, la supranacionalidad y la despolitización de dichas relaciones.

Gobierno y corporaciones transnacionales de Estados Unidos elaboran diagnósticos, soluciones y medidas e imponen su aceptación y aplicación por los gobiernos y burguesías subalternas de América Latina. Proveen asistencia financiera, material, científica, técnica y de recursos humanos para el fortalecimiento político de las burguesías subalternas y de sus estados, especialmente en lo relativo a la represión. En esta medida admiten o promueven la ampliación del ámbito de acción y del poder del Estado nacional. La desconfianza y la hostilidad hacia la democracia representativa tiene como correlato la simpatía y

el apoyo al proceso de militarización del poder político. Los intereses de la interdependencia y de la contrainsurgencia hemisférica convergen con los de las fuerzas armadas latinoamericanas. La seguridad interna es privilegiada respecto a la defensa nacional.

3) Las relaciones internacionales entre Estados Unidos y los países latinoamericanos, sus estrategias y conductas diplomáticas, no son ni podrían ser uniformes ni estáticas. Están determinadas y condicionadas por una constelación compleja y cambiante de factores y circunstancias y sometidas a una dinámica veloz. Son reinterpretadas y reorientadas, se modifican en su sentido y en su contenido, en sus instrumentos y mecanismos, en función de los intereses que expresan y de las situaciones críticas que deben enfrentar y resolver.

Particularmente, la dominación imperialista genera procesos que a la vez la desarrollan y la antagonizan. Las principales tensiones y conflictos se agrupan en tres esferas interconectadas: entre gobiernos y clases dominantes de Estados Unidos y de América Latina; entre el gobierno y las corporaciones de Estados Unidos y las expresiones políticas —directas o indirectas— de las clases asalariadas y populares; entre gobiernos y burguesías subalternas de dichos países.

4) En la *primera esfera*, la asociación de intereses produce o agrava contradicciones, antagonismos y luchas que pueden desembocar en el refuerzo o en el debilitamiento de la hegemonía.

Ello se manifiesta, en primer lugar, al nivel de la producción y la apropiación del excedente económico en escala nacional e internacional. La cuestión se entrelaza con las contradicciones internas entre clases gobernantes y asalariadas cuyo eje es la plusvalía, y que pueden desembocar en el cuestionamiento general de las relaciones y estructuras de explotación, dominación y dependencia.

En segundo lugar, la acción del gobierno y de los conglomerados norteamericanos cuestiona al Estado nacional como entidad soberana, lo subalterna como a la burguesía local, determinando así un campo específico de combinaciones y antagonismos.

En tercer lugar, la ambivalencia de estas relaciones se manifiesta en las mutuas fluctuaciones de actitudes y comportamientos respecto a la intervención norteamericana en los asuntos internos de los países latinoamericanos.

5) En la *segunda esfera*, la enorme capacidad de Estados Unidos para el ejercicio de la hegemonía en la región no equivale a omnipotencia. Ello se revela a través de recientes acontecimientos y procesos de tipo sorpresivo (Cuba, Chile, Perú); del papel involuntario del imperialismo norteamericano en su eclosión y/o evolución; de su limitada aptitud de percepción y reacción frente a los mismos, para evaluarlos, suprimirlos o reducir su impacto. La estrategia hegemónica de Estados Unidos se ha visto afectada así por:

- i) Los intentos de nacionalismo económico y de política exterior independiente de gobiernos populistas o bonapartistas.
- ii) Las tentativas de bloque antiimperialistas (gobierno peronista, Pacto Andino).
- iii) Los tanteos hegemónicos de los "países grandes".
- iv) En Cuba y Chile, aparición del socialismo en los procesos latinoamericanos, como realidades gubernamentales y estrategias

políticas de rupturas estructurales profundas (revolucionarias o pacíficas), y como políticas externas que asumen los intereses y perspectivas de las clases asalariadas y tienden a la drástica reducción o a la destrucción de las relaciones de dependencia.

Frente a los procesos socialistas de Cuba y Chile y su papel estimulante de los conflictos de clases, los gobernantes de Estados Unidos mantienen la diplomacia de "guerra fría" y el monolitismo ideológico en América Latina, mientras se abren a la coexistencia pacífica en otras regiones. Las clases dominantes y gobiernos de América Latina también mantienen la bipolaridad maniquea de la "guerra fría", el monolitismo ideológico, la estrategia represiva; transforman los antagonismos de clase de base interna en antagonismos diplomáticos; identifican subversión y enemigos interiores y exteriores. Para ambos términos de la relación de dependencia, la amenaza socialista es nuevamente capitalizada como aglutinante de intereses y refuerzo de estructuras de poder a escala continental.

6) En la *tercera esfera*, Estados Unidos parece tomar en cuenta ciertos problemas existentes en las relaciones entre gobiernos y burguesías subalternas de América Latina, para elaborar y aplicar la llamada *diplomacia del aliado preferencial*. Los *datos* tenidos en cuenta son: el diverso grado de desarrollo de los países latinoamericanos, y su diferente importancia relativa para los intereses de Estados Unidos; la existencia de resentimientos y ambiciones de los gobernantes latinoamericanos en sus relaciones con Estados Unidos; los ensayos de los "tres grandes" en busca de alguna hegemonía respecto a sus vecinos o a las decisiones sobre problemas latinoamericanos. A partir de estos datos la táctica diplomática del aliado preferencial permite a Estados Unidos jugar con los "tres grandes", uno a uno, uno contra otro, y en sus relaciones con los países medianos y pequeños, para obtener o mejorar condiciones propicias a la hegemonía norteamericana. En segundo lugar, permite a Estados Unidos la delegación de responsabilidades militares, políticas y económicas que reduzca los costos e inconvenientes de una presencia demasiado directa y visible y despolitice su dominación. Finalmente, consolida a ciertos gobiernos y clases dominantes locales frente a las clases no representadas en el Estado, a la vez fortaleciendo a la burguesía subalterna y garantizando la continuidad de su condición subalterna.

II. REFLEXIONES SOBRE LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

He subrayado más arriba el aporte positivo que este y otros trabajos de Ianni representan para la profundización y el enriquecimiento de la corriente identificada bajo el discutible nombre de "Teoría de la dependencia". Puedo agregar ahora que, por una parte, *coincido en lo esencial* con las tesis que intenté resumir en la primera sección y que, por otra parte, considero necesario señalar algunas *limitaciones y vacíos* que en mi criterio aquéllas exhiben. Tales limitaciones y vacíos no son imputables a Ianni. Se inscriben en el marco más amplio de la "Teoría de la dependencia" tal como ésta ha tendido a perfilarse a través de una variedad de expresiones individuales y de grupos. Algunas breves consideraciones al respecto me permitirán quizá enfocar más concretamente mis observaciones respecto del trabajo de Ianni.

La cuestión de la dependencia externa de los países latinoamericanos ha ido conquistando, como se sabe, una posición central en la reflexión, la investigación y el debate de los científicos sociales de América Latina. Este interés, en principio, ha sido legítimo y positivo, por su relevancia para los

problemas del desarrollo latinoamericano y para la confrontación de soluciones y estrategias propuestas; y por el correctivo aportado a ciertos enfoques insuficientes o inadecuados de las relaciones internacionales de los países de la región.

Particularmente, la "Teoría de la dependencia" cuestiona de hecho la *concepción atomístico-mecanicista y legalista* de las relaciones internacionales, que describe al sistema mundial como una constelación de 133 unidades, los estados-nación soberanos, en competencia y colisión por el espacio y los recursos. Los estados-nación son presentados bajo una forma monolítica, como grupos humanos nacionalmente autoidentificados, culturalmente homogéneos, que ocupan un área geográfica acordada y están dotados de instituciones políticas y jurídicas propias. Los sistemas políticos y los gobiernos son reducidos a mecanismos institucionales abstractos, purificados de toda determinación y condicionamiento, para el procesamiento de insumos y la obtención de productos socioeconómicos, socioculturales y sociopolíticos. Estos, como resultantes adquiridos e inmodificables, se incorporan de algún modo a la política internacional del respectivo Estado, cualitativamente diferente de la política interna, y a través de la cual por reduccionismo psicológico aquél actúa como un individuo humano. Lo interno se visualiza como algo dado. Se produce así una disociación analítica reificante entre el plano interno y el plano internacional.

Este tipo de enfoque que ha orientado y orienta muchas líneas de investigación de las relaciones internacionales es susceptible de varias observaciones críticas, algunas de las cuales han sido recogidas o asumidas por la "Teoría de la dependencia".

En primer lugar, ninguna nación se identifica con el perfil configurado por aquellas características. Existen innumerables fenómenos no analizables en términos de estados-nación ni de relaciones entre éstos. Aceptadas por su valor nominal, las unidades legales son arbitrarias y transitorias. Existieron y existen naciones sin estados; y también estados sin naciones, es decir, áreas político-administrativas altamente heterogéneas y carentes de integración que se mantuvieron o mantienen por medios predominantemente coercitivos (internos y externos). La interacción de fuerzas internas y externas hicieron y hacen, deshicieron y deshacen a las naciones.

En segundo lugar, un hecho dominante del sistema mundial actual es la interpenetración de actores, intereses, fuerzas, estructuras y flujos entre la mayoría de las naciones; las tendencias y procesos de combinación económica, social, política y militar de Estado, en coexistencia con tendencias y procesos de desintegración.

En tercer lugar, los estados-nación no son iguales, ni en sus estructuras y dinámicas internas ni en sus situaciones relativas en el sistema mundial; no operan ni interactúan como si lo fueran.

Se impone, por lo tanto, que el análisis no mantenga, y sí que reduzca al mínimo, la disociación analítica entre la esfera interna de los estados-nación y la esfera del sistema internacional, considerándolas cuantitativa y no cualitativamente diferentes, restableciendo la continuidad y la interconexión entre ambas, rescatando la imbricación y la interacción de la dinámica interna y de la externa (con las reservas contra una posible distorsión inversa a las que luego haré referencia).

Reconociendo el aspecto positivo de la "Teoría de la depen-

dencia", cabe señalar que en la mayoría de sus versiones adolece de limitaciones que pueden derivar en distorsiones nocivas para la orientación, el contenido y los resultados de los trabajos realizados y en curso. La preocupación excesiva por este orden de problemas ha contribuido a la emergencia de teorías, esquemas analíticos y diagnósticos que deforman la percepción de la realidad; sobre enfatizan el papel de los componentes externos en desmedro de los internos; atribuyen a los primeros una función explicativa total y excluyente (que requiere a su vez ser explicada); transfieren las responsabilidades fundamentales de la subordinación, el atraso y la crisis de los países latinoamericanos hacia afuera; contribuyen a la emergencia de una visión de los problemas bajo estudio que se caracteriza por el esquematismo, el mecanicismo y el maniqueísmo.

Así, por una parte es legítimo afirmar que el sistema mundial de interdependencia, que emerge en el siglo XIX y se acentúa en el XX, presenta un perfil asimétrico, con diferencias de estructura y de ubicación en la escala jerárquica y en el sistema de dominación mundial entre países desarrollados-centrales-hegemónicos por una parte, y países subdesarrollados-periféricos-subordinados por otra. La evolución del sistema mundial, la acción de las metrópolis capitalistas y grupos internacionales operantes a partir de aquéllas, han implicado la imposición a los países latinoamericanos de tipos determinados de vinculación; su incorporación a la dinámica de los centros desarrollados y del mercado mundial en gran medida controlado por aquéllos; la conformación y la modificación de las estructuras socioeconómicas, culturales y políticas internas, en función de intereses, necesidades y exigencias de tipo externo. Las leyes generales de estructuración y movimiento del sistema capitalista en su conjunto se imponen de modo determinante y condicionante a las sociedades nacionales de América Latina. Las distintas fases por las que atraviesa el desarrollo capitalista en las metrópolis y en el mundo, el predominio de una u otra de las grandes potencias, inciden en el tipo y en las modalidades de la dependencia.

Por otra parte, todo ello es un aspecto decisivo, pero no exclusivo, de la cuestión. La acción externa no es el único factor que debe considerarse. No se ejerce tampoco de modo unilateral, inmediato y mecánico, en un solo sentido ni en una sola dimensión. Constituye un proceso pluridimensional y multívoco. La dependencia es una relación que, por lo tanto, supone dos órdenes de fuerza, de formas y de dinámicas, en permanente interacción. Esta relación compleja y móvil contribuye a configurar ante todo —y dentro del Tercer Mundo, especialmente en América Latina— sociedades y estados nacionales que pueden preexistir al establecimiento o modificación de la dependencia, con sus propias matrices y dinámicas sociohistóricas; sus estructuras productivas, sus estratificaciones sociales, sus configuraciones culturales y políticas, y con correlaciones determinadas y cambiantes entre aquéllas. Estos aspectos y niveles internos tienen su existencia y su dinámica inherentes. Generan constelaciones de intereses nacionales. Determinan grados variables de independencia relativa. Se articulan y reaccionan entre sí, y con los factores de tipo externo, sobre los que pueden influir incluso en considerable medida. El dinamismo interno refleja e incorpora la acción de las metrópolis y el impacto del sistema internacional, pero agrega además sus particularismos histórico-sociales, sus peculiaridades y mediaciones específicas, sus coyunturas y azares; y pasa al mismo tiempo a integrar y a modificar la composición, la orientación y el funcionamiento de los actores, fuerzas y procesos de tipo externo.

Los actores y las fuerzas, los niveles y aspectos externos e

internos no siempre evolucionan ni mucho menos con una intensidad, una dirección y un significado iguales o convergentes. Más particularmente, la dependencia supone, como se dijo, sociedades y estados nacionales existentes, y debe crearse, operar y modificarse a través de nexos y alianzas entre grupos hegemónicos y dominantes de la metrópoli y del país periférico, con la consiguiente posibilidad de divergencias, tensiones y conflictos. A su vez, los grupos hegemónicos y dominantes del país dependiente establecen también relaciones de coincidencia, disidencia o enfrentamiento con otros grupos nacionales dominados, a través de procesos que también son a la vez influidos e influyentes respecto de la dependencia.

La imbricación y la dialéctica de lo interno y de lo externo, con todas sus implicaciones y consecuencias, inciden en la configuración de las fuerzas y estructuras socioeconómicas y cultural-ideológicas, en el sistema de poder, en la organización y en el funcionamiento del aparato político-institucional, en los mecanismos y procesos de decisión, todo lo cual a su vez vuelve a repercutir en la relación y en la dinámica de la dependencia.

Reconocida así la importancia de las relaciones externas —sobre todo en el mundo de hoy que tiende cada vez más a la planetarización—, no es lícito ignorar en sentido inverso que las relaciones externas no llegan por ello a ser determinantes en sentido absoluto. Aceleran o frenan, modifican o bloquean por un tiempo los procesos de estructuración y cambio de las sociedades nacionales, pero no bastan para constituirse nunca en agente exclusivo. La especificidad de las sociedades nacionales surge tanto de su propia historia como de sus relaciones con las sociedades extranjeras y con el sistema internacional.

Ello contribuye quizá a explicar por qué y cómo ciertas coyunturas internacionales, independientes a veces de la voluntad de las metrópolis y de los grupos internacionales, pueden crear oportunidades y opciones que son aprovechadas de diferentes maneras por los grupos hegemónicos y dominantes de los países latinoamericanos para asumir un grado relativo de independencia y un poder más o menos autónomo de decisión, y para intentar modificaciones significativas en la orientación y la configuración de las políticas internas y exteriores. De manera similar, uno de los factores determinantes de la tendencia al intervencionismo de Estado, a la expansión de su aparato, de sus poderes y de sus campos de acción, estaría dado por la necesidad que el mismo ejerza una especie de función mediadora y arbitral entre los grupos internos y externos, entre la sociedad nacional y las metrópolis, entre la dependencia y la autonomía. También este fenómeno es incompatible con la interpretación pura o predominantemente externalista, y reivindica la especificidad y la importancia relevante de la dinámica interna.

III. LA DINAMICA EXTERNA

El análisis de Ianni requiere ser completado ante todo en la esfera de la *dinámica externa*, referida al nuevo *contexto internacional* en cuyos marcos se han ido definiendo y redefiniendo las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Más particularmente, me parece imprescindible dedicar más atención y analizar más en detalle las implicaciones del período de bipolaridad y "guerra fría", y del tránsito a una nueva etapa de ruptura del duopolio y de tendencia a la multipolaridad.

En la *etapa de bipolaridad y "guerra fría"*, que va desde 1945 hasta 1962 aproximadamente, Estados Unidos y la Unión Soviética comparten la necesidad de encontrar un nuevo equili-

brio de fuerzas. Se perciben mutuamente como amenaza multi-forme y permanente, y se enfrentan en todos los niveles y a escala mundial, a través de la movilización y organización de recursos de todo tipo de ellas mismas y de los países que en mayor o menor grado incorporan a sus esferas de influencia. Durante todos estos años la tónica de la situación mundial está dada por la fuerte tensión entre los dos bloques de poder organizados en torno y bajo la hegemonía de las dos superpotencias polares, que intentan triunfar en la competencia, hacer prevalecer sus intereses, extender sus clientelas. La tensión es, sin embargo, crecientemente controlada a fin de evitar el enfrentamiento armado directo. Cada vez más las dos superpotencias irán buscando acuerdos tendientes al control casi total de la situación internacional. Esta tendencia subyacente aparece ya en el Acuerdo de Yalta; se prolonga a través de la "guerra fría" y más allá de ella, con tácticas diferentes pero iguales objetivos, como política destinada a mantener los límites y la estructura del sistema mundial como un todo. La "Cortina de hierro" (militar, política, económica, ideológica) se establece de hecho en interés mutuo, a fin de que no se produzca la revolución socialista en Occidente, ni la restauración capitalista (o socialismos nacionales autónomos) en el bloque soviético. Las implicaciones de esta situación para América Latina surgen simultáneamente en el centro de ambos bloques y tienden a converger voluntaria e involuntariamente en una resultante común.

En lo que respecta a *Estados Unidos y el bloque capitalista*, caben algunas observaciones pertinentes. En primer lugar, la unidad de intereses entre el capital monopolista y el Estado y la política exterior de Estados Unidos no llega a una identidad total. Las corporaciones gigantes con activos superiores a los de muchos países operan ahora en una escala global y de modo tendencialmente transnacional. El Estado, por su parte, sigue existiendo como entidad relativamente autónoma, con intereses específicos y una lógica y dinámica propias, y debe tener en cuenta las necesidades y exigencias del sistema global y de una estrategia planetaria. La unidad esencial entre Estado y corporaciones transnacionales, expresada en su forma extrema por el complejo militar-industrial, no cancela una brecha fluctuante que entre ambos términos subsiste en términos de ideología y de comportamientos políticos y estratégicos concretos, se manifiesta en diversos tipos de roces y conflictos. Se explican así algunos groseros errores de evaluación y ciertos fracasos estrepitosos.

En *segundo lugar*, desde 1945, frente a la ruina o al debilitamiento de las otras naciones capitalistas desarrolladas, Estados Unidos logra y consolida en escala sin precedentes su hegemonía sobre América Latina, y se extiende rápidamente por Europa, Asia no comunista y África. Para Estados Unidos, Europa occidental es percibida a la vez como constelación de intereses rivales, región a colonizar, y aliada del frente contra la URSS, Europa oriental y la revolución colonial. La política de Estados Unidos frente a Europa occidental resulta así necesariamente contradictoria. Se trata al mismo tiempo de penetrarla y dominarla, pero no totalmente; de restaurarla y consolidarla incrementando hasta cierto punto su poder económico, político y militar, y de establecer con sus clases dominantes y *élites* políticas una alianza que expresa la comunidad de intereses de sistema y la necesidad compartida de oponerse a las potencias y corrientes nacionales e internacionales no capitalistas. Un proceso similar se da respecto a Japón. La *implicación* más importante a este respecto *para América Latina* es la declinación de Europa occidental y, por consiguiente, la reducción de la capacidad de maniobra de los gobiernos y burguesías nacionales de América Latina en el campo internacional, reforzada por la lógica de la seguridad mutua y de la lucha anticomunista y

antisubversiva que prohíbe toda relación independiente y directa con las naciones del otro bloque.

En lo que respecta a *la Unión Soviética y a su bloque*, las implicaciones son de varios tipos. *Por una parte*, a partir de Yalta la Unión Soviética acepta de hecho la subordinación de los países latinoamericanos a la hegemonía exclusiva de Estados Unidos; se desentiende de las fuerzas y procesos de cambio y liberación, o contribuye a frenarlos o desviarlos a través de la acción de partidos comunistas identificados con un papel de agencias internas de la política y la diplomacia soviéticas. *Por otra parte*, la URSS impone y mantiene su hegemonía sobre los países comunistas de Europa oriental y, en grado menor y decreciente, sobre nuevos regímenes revolucionarios de Asia. El Pacto de Varsovia, y el COMECON posibilitan la integración militar, política y económica de Europa oriental al sistema de hegemonía cuyo polo es la URSS. Esta puede cumplir así un papel de dominación, expoliación y distorsión de las restantes economías, sociedades y estados de Europa oriental, y realimentar —incluso a través de las presiones múltiples y de la intervención militar directa contra los experimentos heterodoxos— un proceso de concentración de poder en detrimento de los otros miembros del bloque. La conjunción de las imágenes del stalinismo interno y de una política imperial específica en lo externo ha introducido elementos de confusión, desilusión y desaliento en las fuerzas de cambio operantes en los países latinoamericanos, que se ven así privadas de un modelo exitoso y prestigioso a oponer como alternativa al defendido por los Estados Unidos y por los gobiernos y burguesías nacionales de América Latina.

Un tercer componente de la primera fase de las relaciones internacionales de posguerra es la *emergencia del Tercer Mundo* como resultante de la revolución colonial en Asia y África y de los procesos de cambio en América Latina. Este calificativo genérico y ambiguo agrupa la periferia de países sub y semi desarrollados, dominados primordialmente por las corporaciones y gobiernos de las potencias capitalistas, bajo formas semicoloniales; y subsidiariamente por varios países integrantes del bloque soviético.

Los países del Tercer Mundo aparecen así en el escenario internacional con un evidente potencial disruptivo; pero también en una situación caracterizada por el bajo rango en las principales dimensiones e indicadores de poder, y por la decreciente participación en el ingreso y la riqueza mundiales. Sus políticas internas e internacionales son determinadas por factores predominantemente exógenos, en adecuación final a las decisiones de la superpotencia en cuya esfera de influencia se encuentran. A ello se corresponde un grado de interacción con las grandes potencias superior a la interacción con sus iguales. Cada Estado tercermundista intenta así, ante todo, proseguir sus propios objetivos e interpretar a su modo la política internacional. Algunos estados se ubican abiertamente en un campo. Otros practican un juego ambiguo de negociación que les permita combinar la ayuda proveniente de los dos campos y preservar al mismo tiempo cierto margen de independencia y maniobra. No logran con ello dejar de ser objeto de manipulación y botín de la competencia entre los dos bloques.

La solidaridad entre países del Tercer Mundo como tales es, por consiguiente, limitada en este período. La tribuna proporcionada por las Naciones Unidas, y la competencia-convivencia de Estados Unidos y la Unión Soviética permiten a los países tercermundistas cierta capacidad de influencia para el logro de reivindicaciones vinculadas a la rebelión anticolonialista, a la modificación del mapa político mundial y al arreglo de algunos

conflictos (Corea, Vietnam 1954). Por otra parte, la situación de subdesarrollo y dependencia obliga a los gobernantes del Tercer Mundo a consagrarse en prioridad a la solución de los problemas internos; genera o refuerza divergencias de intereses y tensiones y conflictos entre los países de este campo; limita la capacidad de iniciativa política, diplomática y militar.

Desde 1962 hasta el presente se despliega la segunda fase de la posguerra, caracterizada por *la ruptura del duopolio y la tendencia a la multilateralidad*. Las fuerzas, situaciones y tendencias de la primera fase en parte se retoman y prolongan, en parte se modifican, sin alcanzarse hasta el momento un nuevo equilibrio definitorio y perdurable. El armazón originario de ambos bloques subsiste pero tiende a dislocarse interiormente, y ninguna nueva combinación de alianzas reemplaza la precedente configuración de fuerzas. Las zonas de influencia y otras situaciones similares se vuelven móviles y borrosas, se entrelazan, recortan y superponen. Se vuelve así problemática o imposible la alineación de fuerzas en coaliciones militares y político-ideológicas coherentes. Esta situación confusa intenta ser expresada con el término *multipolaridad*.

El paso a la segunda etapa a la vez se expresa y se configura por una serie de procesos y situaciones, referidas a la modificación de las relaciones entre ambas superpotencias; a la crisis simétrica en el seno de ambos bloques; a las peculiares vicisitudes del Tercer Mundo.

En lo que a *la situación de las dos superpotencias* respecta, éstas conservan una enorme capacidad de irradiación en el mundo por su peso específico, pero su influencia efectiva comienza a disminuir en comparación con el período anterior. La crisis cubana de 1962 verifica, por una parte, la vigencia de las condiciones del equilibrio fundado en la estrategia de disuasión, pero también muestra la connivencia entre las dos superpotencias que no pueden usar el arma absoluta, no se arriesgan agredirse, se equilibran y neutralizan. Paralizadas en sus relaciones mutuas no son totalmente libres para dirigir sus fuerzas hacia otros países. El uso de las armas atómicas parece volverse menos verosímil. Ambas superpotencias tienden a consolidar sus privilegios nucleares, pero se vuelven incapaces de determinar decisivamente la conducta de las naciones menores de sus respectivos bloques y la definición de situaciones. No pueden seguir controlando el nacimiento ni el desarrollo de las crisis parciales y localizadas; sólo están en condiciones de regularlas indirectamente y de ejercer una influencia estabilizadora, impidiendo que degeneren en conflictos generalizados que las obliguen a participar y a enfrentarse directamente (Medio Oriente, Vietnam).

El poder nuclear de las superpotencias no sólo se neutraliza recíprocamente, sino que también tiende a diversificarse y repartirse (Francia, Gran Bretaña, China), perturbando las reglas del juego estratégico con la introducción de excesivos aleatorios en el cálculo de posibilidades y riesgos. Ello a la vez posibilita, expresa y refuerza la emergencia y la afirmación de fuerzas centrífugas en los tres mundos, capaces de irradiar e influir a pesar de los intereses y deseos de las dos superpotencias.

Una *crisis simétrica* se va produciendo en el seno de ambos bloques. En el *campo capitalista*, la recuperación de Europa occidental y de Japón, promovida primero por Estados Unidos, comienza a escapar de su control. Adquiere una dinámica autónoma, amenaza volverse contra el aprendiz de brujo sin una experiencia imperial plurisecular; lo lleva a perder la hegemonía absoluta de 1945 aunque conserve un predominio relativo. El crecimiento económico de Europa occidental y Japón los lleva a

reivindicar y extender un poder político propio para defender sus inversiones y mercados frente a la ingerencia y control de Estados Unidos. Las relaciones de fuerzas económicas operan ahora en favor de la vigencia de un predominio sólo relativo de Estados Unidos, que no justifica una preponderancia político-militar. Europa occidental, que avanza de algún modo hacia el nivel de bloque comunitario, y Japón, buscan una relación más equilibrada con su potencia hegemónica, en la cual el componente alianza-protección predomine sobre el componente competencia. Tienden a volverse socios de responsabilidad limitada a la vez que rivales en los mercados y zonas de influencia.

En el *bloque soviético*, se acentúan las fuerzas centrífugas respecto de la hegemonía de la URSS. A los enfrentamientos frontales de Yugoslavia, China y Albania se unen la visible reivindicación de autonomía de Vietnam, Corea del Norte y Rumania; las convulsiones de Checoslovaquia y Polonia, y las dudosas victorias de la URSS en su represión. En cuanto a Cuba, comienza a saberse algo más de la compleja relación autonomía-subordinación que ha regido sus relaciones con la URSS. A contragolpe de este proceso, para justificar y asegurar mejor su hegemonía, la URSS se ve obligada a otorgar a las restantes "democracias populares" un régimen político algo más liberal y ciertas ventajas económicas en el marco del COMECON.

De todas maneras, la unidad del bloque soviético (y del movimiento comunista internacional) va siendo afectada de modo intenso y profundo. La hegemonía soviética se mantiene por directa presión militar, política y económica, pero en condiciones de inestabilidad y fragilidad que generan estallidos imprevisibles. La más grave contradicción al respecto está constituida hasta el presente por la *República Popular China*. De acuerdo a ciertos indicadores, aquélla comienza a acercarse a la situación de superpotencia y, tras la gigantesca convulsión de la Revolución Cultural, abre ahora el interrogante de una operación simétrica de redefinición de su papel y de su comportamiento en la política mundial que, cualquiera que sea su concreción, implicará un creciente papel internacional en los próximos años y decenios.

El *Tercer Mundo* no ha dejado de internarse en una crítica fase de definición. Fracasa —en conjunto y en sus grandes regiones— en la realización de su unidad económica, política y militar. Se presenta profundamente dividido en sí mismo y en su comportamiento hacia las grandes potencias. En el seno del Tercer Mundo como un todo, en sus regiones y países componentes, se multiplican los conflictos que expresan una crisis de hegemonía sin solución perdurable, la división y el enfrentamiento entre tendencias divergentes o antagónicas (conservadoras, reformistas, revolucionarias). Desde el punto de vista internacional el neutralismo se agota. La mera denuncia del colonialismo y del subdesarrollo no alcanza para articular las reivindicaciones, las estrategias ni las tácticas, y tampoco reemplaza una línea política requerida por situaciones complejas y dramáticas (Medio Oriente, Indochina). A la inversa, subsiste la capacidad de manipulación por parte de las potencias neocolonialistas y por la Unión Soviética. Los intentos de frente común (UNCTAD, Tricontinental) respecto a las grandes potencias no logran romper la resistencia de los países desarrollados, que mantienen sus posiciones y sus conductas imperiales.

Un hecho nuevo, que merece particular atención, está dado por la tendencia a un desplazamiento relativo del centro de gravedad político-ideológica de la rebelión tercermundista, desde Asia y África hacia América Latina, donde emergen esbozos de modelos inéditos y heterodoxos de desarrollo, todavía sometidos

dos a la prueba de ácido de la verificación histórica (Cuba, Perú, Chile).

A partir del somero análisis precedente, corresponde resumir algunas de las implicaciones más evidentes para las relaciones latinoamericanas en el nuevo contexto internacional. La más importante parece estar dada por la posibilidad de una *reducción relativa del papel hegemónico* de Estados Unidos en América Latina, y un *aumento de la influencia relativa de otras potencias*: la Comunidad Europea, Japón, la URSS, la República Popular China.

En la medida en que se acelere la integración de una decena de países de *Europa occidental* en una *Comunidad* con estrategia internacional unificada, se incrementarán las posibilidades de su presencia activa e influyente en América Latina.

Numerosos motivos económicos, políticos y diplomáticos favorecen eventualmente la expansión de las relaciones entre *Japón* y América Latina, en el marco de una relación bilateral, o multilateral con bloques o subgrupos latinoamericanos; incluso una relación multilateral entre América Latina, por una parte, y Japón, Australasia y el oriente de la cuenca pacífica, por otra.

Aproximadamente desde 1971 se esboza una ofensiva económico-diplomática de la *Unión Soviética* en América Latina. La misma se caracteriza por un descarnado pragmatismo que la lleva a eludir toda nueva carga equivalente a la de Cuba; a no jugarse en una sola línea o con una sola nación; a dejar de lado toda consideración principista en términos políticos e ideológicos; y a evaluar las posibilidades y operaciones en términos estrictamente económicos y diplomáticos.

Finalmente, la *República Popular China* ha reingresado espectacularmente en el mundo. Dotada de enormes recursos y de una acerada voluntad de desarrollo, es ya uno de los mercados más importantes. Miembro de las Naciones Unidas, primera potencia atómica subdesarrollada en el Consejo de Seguridad y en el Grupo de los 77, introduce un nuevo y altamente dinámico elemento en la política mundial, reforzado además por su voluntad de remplazar a la URSS como Meca del campo socialista y del Tercer Mundo. Los países latinoamericanos están a la expectativa de relaciones comerciales, financieras y diplomáticas con China, y varios de ellos ya las están estableciendo e intensificando.

Los elementos indicados apuntan a la emergencia de un *nuevo sistema mundial de coexistencia-competencia* extremadamente complejo y móvil, que eventualmente abriría vastas posibilidades de maniobra y de aprovechamiento, de enfrentamientos y de alianzas, por una parte para las burguesías nacionales, y por otra para los actores, movimientos y regímenes nacional-populista-socializantes de América Latina y del Tercer Mundo.

IV. LA DINAMICA INTERNA

Las observaciones precedentes, que tienden a sugerir maneras de completar el análisis de Ianni en la esfera de la dinámica externa, deben tener como correlato la consideración de la *dinámica interna*.

Se anotó más arriba cómo, solamente en primera aproximación, las relaciones internacionales configuradas en sistema mundial aparecen como red de relaciones entre estados. Estas, a su vez, son concebibles como expresión y proyección de las

relaciones sociales nacionales subyacentes a los estados, es decir, de la estructura global de los respectivos países. Las relaciones sociales de las naciones se combinan con las relaciones internacionales, ambas complejas y dinámicas en su composición, en la distribución de fuerzas y en sus imbricaciones recíprocas. La voluntad y la acción del Estado, resultante final de un haz de fuerzas convergentes y contradictorias, se proyecta hacia el ámbito externo, se inserta y se integra en equilibrios y en procesos que la desbordan y condicionan, en un nivel donde la iniciativa de cada gobierno se ve limitada y puede actuar con menor autonomía y eficacia de decisiones.

Las fuerzas, estructuras y procesos de tipo socioeconómico, cultural-ideológico y político de tipo interno inciden en sus relaciones internacionales, a través de una gama de expresiones, mecanismos e intercambios. Lo hacen en la medida en que se encarnan en actores (agentes y sujetos) existentes dentro de cada Estado-nación, algunos de ellos operantes simultáneamente en las relaciones y procesos del sistema nacional y en las del sistema internacional. Para fines analíticos se deberían considerar por lo menos los siguientes:

a) Clases, fracciones y grupos; organizaciones e instituciones nacionales.

b) El Estado-nación, como actor en el sistema interno, en el sistema internacional y en las organizaciones internacionales.

c) Organismos interestatales e internacionales (bilaterales, regionales, multilaterales, mundiales).

d) Corporaciones multinacionales, privadas y públicas.

e) Movimientos internacionales: religiosos, ideológicos, culturales, científicos, técnicos, juveniles, etcétera.

A partir de este encuadre, cabe formular una serie de observaciones destinadas a desarrollar el marco teórico, el esquema analítico y el enfoque rector de la masa de investigaciones empíricas que han de ser realizadas. (Esto último parece particularmente necesario para superar el peligro del estancamiento en un discurso puramente abstracto y sobreideologizado en que amenazan desembocar la mayoría de las versiones conocidas de la "Teoría de la dependencia".)

En *primer lugar*, debe rescatarse para el análisis de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos la considerable importancia que para aquél tiene el *subsistema social*, particularmente la red de relaciones jerarquizadas de clases y grupos, y los procesos de creación y modificación de unas y otros; el control de la propiedad, los recursos, los ingresos y el poder de decisión; los intereses, valores, actitudes, tendencias y comportamientos de las clases y de los grupos; las formas de explotación y dominación; la dinámica del conflicto, de la lucha y del cambio sociales.

En *segundo lugar*, la capacidad de influencia de las distintas clases y grupos y de sus componentes individuales en cuanto a las decisiones que definen y constituyen la política exterior de los estados latinoamericanos, como resultante de la estratificación social, de la estructura de poder y del subsistema cultural-ideológico vigentes.

A partir de un encuadre de este tipo parecería discutible, *salvo como hipótesis de tendencia*, la afirmación de Ianni sobre la generalización y sistematización de las clases dominantes bajo

la hegemonía norteamericana y según sus exigencias prioritarias, y sobre la continentalización de las clases y de sus contradicciones. Ello resultaría cuestionable a la vez desde el punto de vista de las fracciones hegemónicas y clases dominantes, y desde el punto de vista de las clases dominadas de América Latina.

La fracción hegemónica de las clases dominantes latinoamericanas parece estar constituida por la *nueva élite oligárquica*. En ella, por una parte, se integran los altos niveles de los sectores terratenientes, comerciales, financieros, industriales, políticos y militares, con cierto grado de coparticipación subordinada de la nueva clase media alta vinculada a la intermediación comercial y financiera, a la industrialización y los servicios, a la tecnoburocracia pública y privada. Por otra parte se entrelaza en su conjunto con las corporaciones internacionales.

Grupo más abierto y heterogéneo que la oligarquía tradicional, la nueva *élite oligárquica* ejerce su hegemonía en un contexto nacional e internacional altamente conflictivo y dinámico, y establece relaciones complejas y cambiantes con las clases nacionales y los centros y constelaciones internacionales de intereses y de poder. Así, por una parte, sus relaciones con el gobierno y las corporaciones de Estados Unidos tienden a la unidad pero no a la identidad de intereses y comportamientos. Las razones de unidad con el gobierno y las corporaciones de Estados Unidos están referidas a la dependencia del comercio exterior y de las inversiones y formas de asistencia extranjeras; a la explotación de los recursos y a la apropiación en común del excedente económico generado por los países latinoamericanos; a la comunidad de enemigos y amenazas actuales o potenciales (clases dominadas; movimientos, partidos y gobiernos populistas y socialistas). La plena identidad no se produce ni puede producirse, como bien señala Ianni, por los roces, tensiones y conflictos emergentes del reparto del excedente económico y por la tendencia hegemónica expansiva del gobierno y las corporaciones de Estados Unidos, que puede amenazar las bases y condiciones internas de dominación y explotación de la *élite oligárquica* (creación o agravamiento de contradicciones entre fracciones de las clases dominantes, y entre éstas y las clases dominadas), la autonomía mínima del Estado nacional, la propia existencia de la nación que la *élite oligárquica* explota, gobierna y administra. La capacidad de resistencia, de maniobra y de negociación de la nueva *élite oligárquica* se halla restringida al mismo tiempo por la comunidad de intereses esenciales con el gobierno y las corporaciones internacionales de Estados Unidos, y por la incapacidad de desencadenar en su propio apoyo una movilización de las clases populares y de las mayorías nacionales cuya dinámica propia e ininterrumpida podría amenazar las bases mismas del sistema de dominación interna junto con las condiciones de dependencia externa.

De todas maneras, la capacidad de información, de toma de conciencia y de influencia sobre la definición y el manejo de las relaciones internacionales parece concentrarse fuertemente en los dirigentes y representantes de la nueva *élite oligárquica*, que logran así un papel decisivo en el diseño y aplicación de políticas internacionales coincidentes en el mayor grado posible con sus intereses e ingreso, *status* y poder. En esta categoría debe incluirse a los grandes propietarios y empresarios, especialmente los participantes en negocios internacionales; a los altos dirigentes políticos, administrativos y militares, y a un sector de intelectuales y técnicos y de funcionarios internacionales identificados con aquellos grupos.

En lo que se refiere a las mayorías nacionales, constituidas por gran parte de las clases medias y por la totalidad de las clases populares urbanas y rurales, la situación de dominados y

explotados, las condiciones alienantes y opresivas de trabajo, de vida cotidiana, de clima cultural-ideológico y de sistema político, absorben y desgastan a los hombres y mujeres que son sus componentes individuales; los aíslan en las vidas privadas y en los pequeños grupos, en las categorías y en los sectores, sin conexión entre sí; producen un funcionamiento y una gradación de las víctimas; estimulan el individualismo, el egoísmo, la irresponsabilidad social, la competencia y el conflicto entre quienes deberían naturalmente sentirse y comportarse como aliados; privan a los componentes de las mayorías nacionales de tiempo, energía, posibilidades y estímulos para ampliar y enriquecer su experiencia, su información y sus relaciones sociales, para interpretar el mundo complejo en que viven y para ubicar las causas de las situaciones que sufren. Limitan su comprensión, sus aspiraciones, sus iniciativas, su capacidad y su confianza en las propias fuerzas y en las de la clase o el grupo, para el manejo de las cosas y de los mecanismos sociales y para la imposición del cambio en un orden que parece derrotarlos permanentemente.

Si esta situación se produce con relación a los problemas de política nacional, con razón y fuerza mayores se reproduce en términos de la política internacional del respectivo Estado. El interés en la privatización de la vida impide percibir la existencia de relaciones directas entre los datos y problemas de la existencia cotidiana, de la política nacional y de la internacional. Esta última en particular se presenta a la vez como irrelevante e incontrolable. Sus elementos y alternativas son olvidados y abandonados, librando la responsabilidad y el control de sus decisiones y efectos a los que las tienen también para la vida social y política del país, con la esperanza mínima de que la política exterior no llegue a afectar al hombre común de modo nocivo o catastrófico. Al mismo tiempo, la aceptación de la hegemonía y de la dominación internas los hace proclives a la aceptación y a la participación pasiva en movimientos y maniobras de tipo manipulatorio, para la diversión mistificatoria por parte de partidos y regímenes populistas, desarrollistas y bonapartistas de distinto signo.

Finalmente, no debe descartarse la consideración del papel inverso desempeñado por grupos, movimientos y partidos cuyos intereses y opiniones chocan con los de los grupos hegemónicos y clases dominantes y de sus expresiones políticas, capaces en mayor o menor grado de realizar una crítica específica o generalizada del actual sistema de relaciones internacionales de los países latinoamericanos y de las políticas que lo expresan y refuerzan, y capaces también de proponer modelos alternativos. Como bien señala Ianni, la llegada al poder de tales grupos, como en el caso de Cuba y Chile, se manifiesta de inmediato por el entrelazamiento y mutuo condicionamiento de las políticas internas y externas.

En todos los casos, parecería indiscutible el *papel decisivo de las estructuras y dinámicas internas* en la configuración de las relaciones y políticas internacionales, ya sea para constituir y mantener la dependencia, ya sea para atenuarla o destruirla.

En *tercer lugar*, es indispensable considerar el campo problemático constituido con referencia al actor por antonomasia de las relaciones internacionales, el *Estado-nación* y, para el caso de los países latinoamericanos, la naturaleza, la estructura y el comportamiento de aquél.

En las peculiares condiciones de crisis estructural y de crisis de hegemonía, el Estado ha ido emergiendo y afirmándose como el actor que toma a su cargo el cumplimiento de las tareas y el logro de los fines siguientes:

1) Preservación de las bases y obtención de crecimiento mínimo y modernización relativa para un capitalismo dependiente, de desarrollo desigual y combinado.

2) Ejercicio de una función supletoria, para la atención de los problemas creados por nuevos procesos y desequilibrios internos y externos, y para la satisfacción de viejas necesidades incrementadas y de otras nuevas que no encuentran satisfacción adecuada a través del comportamiento del mercado, de los grupos dominantes y de las empresas nacionales y extranjeras.

3) Despliegue de políticas compensatorias, anticíclicas y de mero crecimiento.

4) Defensa de las clases dominantes, refuerzo y consolidación de su acumulación y de su poder, reconocimiento de la gran empresa como unidad fundamental de organización y acción socioeconómicas.

Creación y mantenimiento de condiciones favorables a la vigencia de un compromiso social y político entre los distintos componentes del sistema de dominación y entre los pretendientes y detentadores de la hegemonía.

5) Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación limitada de nuevos grupos al "Establecimiento". Correlativamente, exclusión de las mayorías nacionales respecto de la participación efectiva en las decisiones sobre la distribución del ingreso y del poder.

6) Reajuste a las nuevas condiciones internacionales y regulación de las nuevas relaciones de armonía-conflicto de intereses entre grupos dominantes nacionales y extranjeros.

La asunción de estas tareas ha exigido una técnica gubernativa más refinada y eficiente; un repertorio ampliado de instituciones, instrumentos y normas; la formación de nuevos elencos político-administrativos y profesionales. Estado y burocracia tienden a convertirse en un conglomerado social diferenciado, con intereses propios, y un grado apreciable de independencia y de papel arbitral respecto de las clases, fracciones y grupos. Su actuación es dual y ambigua. Operan por una parte como expresión del sistema e instrumento de las clases dominantes, y su actuación corresponde *en última instancia* a sus intereses. Por otra parte, no existe identificación absoluta e incondicional entre el Estado y su burocracia, y una clase determinada; ni subordinación mecánica e instrumental de lo primero hacia lo segundo.

Esta somera caracterización del nuevo intervencionismo de Estado no puede menos que incidir en el modo de formación y de aplicación de la política internacional de los gobiernos latinoamericanos. Para ésta, como para cualquier otro tipo de política significativa, el hecho clave está dado por la pluralidad, la diversidad, el carácter complejo y heterogéneo de los centros de intereses, de poder y de decisión, sus estrategias y misiones, sus influencias (clases, fracciones, grupos; organizaciones; instituciones). La resultante es una proliferación de racionalidades de diverso tipo: de los *actores* (sujetos y agentes) y de los centros de intereses, de poder y de decisión; de las *funciones* (económica, social, cultural-ideológica, política, militar); de *finés y medios*. Las racionalidades múltiples coexisten y se entrecrocán; tratan de usar a las otras como medios para sus propios fines; se convierten unas en las otras sin identificarse completamente; operan unas veces como desarrolladas y dominantes y otras como subdesarrolladas y dominadas. Entre las distintas racionalidades se establecen diálogos, intercambios de

información, ensayos y errores, tensiones y conflictos, negociaciones y compromisos. La heterogeneidad y la incoherencia recíproca de las racionalidades, misiones y decisiones parciales implican que ninguna de ellas puede ser completamente sacrificada a otra, ni tampoco optimizable como si fuera única.

Por consiguiente, la pluralidad de centros, funciones, fines y medios —principales y secundarios, dominantes y dominados— que emergen de las relaciones internacionales, inciden en ellos, tienden a mantenerlas o a modificarlas, deben ser articulados, integrados y simultáneamente optimizados por el *arbitraje político del Estado*, en una decisión única, referida a la elección de una *función de preferencia*, globalizante y compleja, determinada por la *racionalidad de la coherencia y de la estabilidad del sistema total*.

La función de preferencia aplicada en toda decisión de la política internacional, no es una simple yuxtaposición de racionalidades. Representa la fusión parcial —que no excluye sino supone las diferencias— en un conjunto complejo que participa en mayor o menor grado de todas las racionalidades sin identificarse totalmente con ninguna. Es una unidad determinada por el predominio de una o varias racionalidades sobre las restantes, con la consiguiente elección de prioridades y la selección de agentes y sujetos beneficiarios. El poder latente de contestación de las racionalidades dominadas respecto a las dominantes explica la capacidad de evolución de la función de preferencia de la política internacional.

La racionalidad de la coherencia, la función de preferencia que la expresa y concretiza, resultan de un proceso siempre parcial e incompleto de integración. Las proporciones coherentes y óptimas entre los participantes y componentes nunca son conocidas *ex ante*, se establecen de modo gradual y desigual, bajo la presión de los hechos, por la empiria y las aproximaciones sucesivas, para la corrección de desequilibrios y rezagos y peligrosos y comprobados, mediante la adopción de coherencias experimentadas. Este proceso tiende a lograr, desde la ausencia de incoherencias mayores, hasta la constitución progresiva de racionalidades provisorias cada vez menos imperfectas.

En síntesis, los conflictos y racionalidades parciales de las relaciones internacionales, dentro y fuera del Estado, se manifiestan, resumen y resuelven relativamente en y a través de la política internacional de aquél. La racionalidad de ésta participa de la racionalidad de la sociedad y del Estado correspondientes, está condicionada por ella y es uno de los elementos para su evaluación.

Como *observación final*, la riqueza de fuerzas, factores y circunstancias que intervienen en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, la dialéctica de lo externo y de lo interno es adecuadamente tomada en cuenta por Ianni, por ejemplo cuando examina de modo integrado el entrelazamiento entre la táctica norteamericana del aliado preferencial y los caracteres del actual modelo político brasileño y de su proyecto hegemónico respecto de Sudamérica. No ocurre lo mismo, sin embargo, cuando hace referencia en el caso argentino a la reciente apertura del general Lanusse hacia una diplomacia sin fronteras ideológicas y a relaciones más estrechas con los países andinos. La misma, en efecto, no puede ser referida exclusivamente al temor de las fuerzas armadas y de ciertos grupos empresarios de la Argentina frente a la expansión brasileña, y debe tener tanto o más en cuenta, por el contrario, la presión de los problemas referidos a la estabilización del sistema sociopolítico argentino, a la salida institucional para el gobierno militar y a la integración sociopolítica del peronismo.